

1999, le quotidien récidive avec : « La Bretagne échoue dans sa « reconquête » de l'eau » (Dupont, 1999). On pouvait lire en sous-titre : « *Malgré la mise en place d'un programme de 1,4 milliard de francs, la pollution des sols et des rivières par les nitrates d'origine agricole dans les quatre départements de la région est remontée, en 1998, à ses niveaux records* ». La médiatisation de la dégradation de la qualité des eaux prend toute son ampleur lors du procès de Guingamp, dont le jugement de la cour d'appel de Rennes donne raison aux plaignants, en condamnant le syndicat d'adduction d'eau du Trégor pour n'avoir pas fourni une eau conforme aux normes réglementaires. Se confirme ainsi l'idée que l'eau potable ne l'est plus (Giblin, 2003). Notamment lorsque les propos médiatiques sont amplifiés par le contexte, ainsi lors de la campagne présidentielle de 2007, lorsque des éleveurs bretons manifestent contre l'obligation de réduire l'épandage d'azote sur cinq bassins versants hors normes. Les manifestants, qui s'en prennent aux locaux de Eau et Rivières de Bretagne à Brest, considèrent que cette diminution de la fertilisation azotée entraînera celle de la taille des élevages, et condamnera les petites exploitations, incapables d'investir dans des installations de traitement. Ils interpellent aussi l'Etat qui impose des règles environnementales en rapide évolution. Un responsable syndical souligne les efforts des éleveurs, qui ont permis de passer de 37 à 9 bassins versants dépassant les seuils de pollution en 14 années. Tandis qu'Eau et Rivières de Bretagne relativise ce progrès, par la fermeture de certains captages d'eau destinés à la consommation humaine. L'association dénonce également la politique de l'Etat qui continue à autoriser la création et l'extension des élevages (Allain, 2007). En général, la presse régionale tend à présenter les agriculteurs comme des acteurs locaux dont les contraintes économiques et la pression foncière limitent les marges de manœuvre. Tandis que les critiques des élevages sont présentées comme des réactions de citoyens, méconnaissant les réalités de la production moderne, et soulignant l'histoire longue des problèmes relationnels entre villes et campagnes (Kirat et al., 2004). Les propositions parlementaires controversées sont aussi l'occasion de rappeler l'historique du débat. Ainsi, sous le titre « la Bretagne terre de nitrates depuis 40 ans », l'Express déploie une chronique de la pollution du nitrate en Bretagne. Elle part de la naissance de l'association pour la protection du saumon en Bretagne pour s'achever à la succession paradoxale en 2010 du plan gouvernemental de lutte contre les algues vertes qui précède l'amendement Le Fur - Le Guen, qui vise à relever le seuil d'autorisation des élevages. En accroche, l'article souligne la liaison entre le taux de nitrate et la prolifération des algues et conclut que « les défenseurs de l'environnement font face aux lobbies agricoles et aux hésitations de l'Etat » (Gouëset, 2010). Tout récemment, en 2011, c'est France Nature Environnement qui, au moment du salon de l'agriculture, lance une campagne d'affichage dans le métro parisien dénonçant les conséquences des excès des pratiques agricoles : toxicité des pesticides, algues vertes...<sup>16</sup>. La censure de la RATP, relayée par toute la presse, n'a fait qu'amplifier la portée de cette campagne.

### **3.3.4. Interprétation du cas breton d'un point de vue de la science politique (contribution de M. Bourblanc)**

L'analyse de l'action publique s'intéresse ainsi à la fois aux mesures adoptées et mises en œuvre pour tenter de résoudre un problème donné mais aussi aux revendications sociales qui finissent parfois par déboucher sur une prise en compte et un traitement par les autorités publiques (Duran, 1999). L'exemple de la Bretagne est intéressant dans la mesure où la région est un terrain d'expérimentations du jeu des acteurs et pionnier dans la mise en place de la réglementation contemporaine. La Bretagne est en effet le théâtre de controverses environnementales particulièrement vives autour des activités d'élevage intensif depuis une trentaine d'années. Afin de surmonter la légitimité dont bénéficient les tenants du modèle de l'agriculture intensive au sein de la population bretonne (Berger, 1972), les associations environnementales ont dû s'engager dans un processus de construction stratégique d'un problème digne de figurer à l'agenda public.

Cette légitimité des promoteurs du modèle agricole intensif s'explique par la charge symbolique qui entoure le « modèle agricole breton » (Le Bourdonnec, 1996). Alors que de nombreux récits populaires rappellent l'état de sous-développement de nombreuses parties du territoire jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>17</sup>, l'élite agricole issue des années 1950 crée de nouvelles organisations - les groupements de producteurs - qui s'émancipent de la tutelle politique des anciens notables ruraux (Gervais et al., 1965). Ces groupements de producteurs pionniers développent la production agricole qui devient rapidement la première activité économique de la région : ce « miracle économique breton » sort la région de son relatif isolement géographique et permet un certain

<sup>16</sup> La campagne de France Nature Environnement censurée ! [http://www.fne.asso.fr/fr/la-campagne-de-france-nature-environnement-censuree.html?cmp\\_id=33&news\\_id=12097](http://www.fne.asso.fr/fr/la-campagne-de-france-nature-environnement-censuree.html?cmp_id=33&news_id=12097)

<sup>17</sup> voir notamment *Le Cheval d'orgueil* de Per-Jakez Elias, Paris, Plon, 1975

rattrapage économique de la Bretagne par rapport aux autres régions françaises, tout en conservant une agriculture de type familial. Ces producteurs pionniers jouissent alors d'une aura de sympathie au sein du monde agricole mais aussi dans les autres cercles de la population bretonne à qui l'on rappelle les mérites de ces « capitaines d'industries » (Le Bourdonnec, 1996), capables de stopper l'exode rural et de maintenir des campagnes vivantes<sup>18</sup>. La légitimité économique et symbolique dont bénéficie l'agriculture intensive est telle que si des faits avérés de pollution agricole sont rapportés depuis les années 1970 (Hénin, 1980), l'existence publique et politique de ces pollutions agricoles est niée jusqu'au début des années 1990<sup>19</sup>. Par la suite, les Organisations professionnelles agricoles (OPA) déplacent le problème : la Bretagne dispose de trop peu de terres pour une population agricole nombreuse. Ce « récit » contribue à *naturaliser* le recours au modèle intensif, c'est-à-dire à le poser comme indépassable du fait des conditions naturelles de la région (Freudenburg, 2005) inversant ainsi le statut de l'élevage intensif qui de problème devient une solution. En effet, si le problème de pollutions peut se résumer de la sorte : « un nombre trop élevé d'animaux produit des quantités trop importantes de déjections pour des terres quant à elles en quantité insuffisante pour les absorber », les environnementalistes tendent à insister sur la première partie de la proposition (des tailles d'élevages trop importantes) alors que les OPA insistent sur la dernière partie de la proposition (des terres en quantité insuffisante). Ce recadrage fait du problème de pollution, un problème foncier plutôt qu'un problème de taille d'élevage.

Pour le mouvement environnemental, cela implique de réaliser un travail de construction et de mobilisation autour d'une « définition » du problème à même de trouver un écho auprès de la population et des pouvoirs publics. Autrement dit, le processus de mise à l'agenda a fait l'objet d'une construction stratégique de la part « d'entrepreneurs de cause » (Kingdon, 1984), qu'on pourra plus justement qualifier ici d'« entrepreneurs de morale » (Becker, 1985) ou encore d'entrepreneurs de *problèmes* pour souligner le poids des processus de qualification et d'étiquetage des problèmes au sein de l'action publique. Le mouvement associatif va ainsi mettre à l'agenda des enjeux évolutifs et mouvants qui rebondissent sur de multiples opportunités. La construction stratégique d'un problème social se caractérise en effet par une grande instabilité, d'où la nécessité de distinguer le problème affiché –mouvant et qui est mis à l'agenda public- et le problème pour soi -ou problème vécu-, véritable déterminant du problème aux yeux des porteurs de cause et qui se caractérise par une forte stabilité dans la mesure où il ne correspond pas aux nécessités de la montée en généralité (Bourblanc, 2007). *Eau et rivières de Bretagne* (ERB) a ainsi démarré par des actions de sensibilisation sur le dépeuplement des saumons dans les rivières bretonnes. A cette occasion, les participants découvrent le revers de l'intensification agricole. Très vite, les actions de sensibilisation n'apparaissent plus suffisantes pour peser sur les questions de préservation de la qualité de l'eau. L'association se tourne alors vers le droit en intentant des recours contre des éleveurs qui agrandissent leur élevage sans autorisation administrative<sup>20</sup>. Ces recours débouchent souvent sur des succès et jettent un discrédit sur les professionnels agricoles, écornant l'aura dont ils jouissaient, sans pour autant modifier le cours des politiques. L'association engage donc aussi dans les années 1980 une bataille administrative longue de plus de dix ans pour forcer l'administration à transcrire la directive « Nitrates » en droit français ; cette démarche donne lieu au dépôt d'une plainte en 1992 auprès des instances européennes pour non-respect des obligations d'une directive (Bodiguel, 1996), plainte qui aboutira à la condamnation du gouvernement français en 2001 puis en 2007, provoquant une forte pression de l'Union européenne en faveur d'un changement de pratiques agricoles en Bretagne. D'autres mouvements, comme les Collectifs Eau Pure se mobilisent contre le non-respect de la qualité de l'eau potable et poursuivent les compagnies distributrices d'eau. Pendant les années 1980, la médiatisation de l'impact du nitrate sur la santé humaine prend de l'ampleur. Plus récemment, la controverse scientifique sur les risques liés aux nitrates amène dans les années 2000 ERB à relativiser la place centrale du nitrate dans son discours et à donner de l'importance à d'autres flux issus de l'activité agricole, dont le phosphore.

Cependant, la confrontation entre problème tel qu'il est mis successivement à l'agenda par le monde associatif, et les mesures d'action publique en matière de qualité de l'eau montre toujours un décalage : la réglementation retraduisant le problème environnemental en un problème de modernisation renforcée des élevages intensifs. Ce constat souligne en fait un mécanisme de retraduction du problème à l'agenda par les acteurs publics au cours

<sup>18</sup> voir notamment sur le sujet les travaux de Y. Fournis, *Les régionalismes en Bretagne. La région et l'Etat (1950-2000)*, Bruxelles, Presses universitaires européennes, 2006

<sup>19</sup> Avec la déclaration de Lalonde sur la nécessité de faire entrer l'agriculture dans le système « pollueur-payeur-bénéficiaire » des agences de l'eau.

<sup>20</sup> Réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à laquelle sont soumises les exploitations d'élevage à partir d'un certain nombre d'animaux (loi de 1976)

du processus d'action publique (Sheppard, 2004). Dans le cas présent, (Chateauraynaud and Torny, 1999) « *les lanceurs d'alerte* » ne parviennent pas à transformer les institutions, celles-ci continuant de fonctionner sur le même mode, recourant à des solutions d'action publique déjà éprouvées mais plus nécessairement adaptées au nouveau problème posé. La situation semble ici plus proche des travaux sur « l'émergence des problèmes publics » où « *les acteurs politiques jouent le plus souvent un rôle déterminant de sélection et de reconstruction* » des problèmes à l'agenda au moment de la conception des mesures d'action publique qui viendront répondre au problème soulevé (Bossy, 2010). Ce constat amène à distinguer les processus de luttes définitionnelles autour du problème en jeu, du processus d'élaboration du contenu des politiques (relatif à la définition des instruments et des outils d'action publique) qui reste, en l'espèce, fidèle aux arrangements institutionnels pré-existants.

### 3.3.5. La gestion du nitrate comme travail problématique pour les éleveurs

De manière générale, les modèles du bon éleveur, exprimés au travers des concours agricoles publics, orientent la construction des métiers et tendent à homogénéiser ce que les éleveurs considèrent comme des manières de bien travailler (Nicourt, 2007). Mais sur le plan des pratiques de travail, pour les éleveurs de porcs, les modèles d'excellence qui guident leurs manières de travailler sont d'abord le fruit d'une politique traduite en outils de gestion. Ces derniers orientent vers des performances productives plutôt qu'environnementales (Nicourt, 2009). Certes, l'adoption de mesures précautionneuses envers l'environnement n'est pas conditionnée que par la seule rationalité économique des agriculteurs. C'est en situation qu'ils évaluent les risques associés, l'efficacité, ou le travail impliqué par la mise en œuvre des mesures (Sattler and Nagel, 2010). Ainsi en élevage laitier, la relation au territoire clive les éleveurs. Tandis que l'élevage plus « extensif » repose sur des dynamiques sociales et écologiques nécessitant un territoire qui ne soit pas dédié à la seule agriculture pour se reproduire, un modèle plus « productiviste » correspond mieux aux exigences posées par les filières en aval (régularité de la production et qualité du lait) alors même qu'il génère des tensions dans les territoires non dédiés à l'agriculture (van Tilbeurgh et al., 2008). Ainsi, on peut se demander, si le développement des élevages n'est pas davantage fonction des ressources symboliques, sociales et politiques mobilisées par les éleveurs, que de critères technico-économiques (Bourliaud et al., 2007). D'autant que l'on observe que le manque de reconnaissance par les pairs des pratiques innovantes de réduction de fertilisation limite leur diffusion et invite à explorer d'autres modes de légitimation (Lamine, 2011). Il apparaît notamment que c'est à l'aune de ce qu'ils considèrent comme la défense de leurs conceptions du métier et de son avenir, que les agriculteurs orientent leurs pratiques dans le domaine environnemental (Weiss et al., 2006).

Pour les éleveurs, la gestion de l'azote est un problème qui influence leurs manières de faire comme l'organisation de leur travail. Il s'agit de renseigner des outils de gestion : cahier d'épandage, carnet de fertilisation... Mais aussi de réaliser un travail dont la pertinence n'est pas conçue comme évidente : l'appréhension culturelle de l'azote du lisier oscille toujours entre déchet et amendement. Tandis que le recours à l'azote minéral, produit normalisé, est plus facile à piloter (Baschet, 2009). Il s'agit aussi pour les éleveurs d'effectuer, dans un espace « désagricolisé », des travaux porteurs de critiques sociales. Ces critiques ont un coût humain. C'est donc aussi en termes de souffrance au travail et d'identité professionnelle qu'il faut considérer les problèmes de gestion du nitrate (De Gasparo et al., 2002).

#### 3.3.5.1. Les critiques du travail d'élevage

« *La déprime au travail* », titrait l'hebdomadaire *Le Nouvel Observateur* (Linares et al., 2002), en s'appuyant sur les travaux de Hamon-Cholet et Rougerie, pour qui 30 % des salariés vivent des situations de tension avec le public en 1998 (Hamon-Cholet and Rougerie, 2000). Face aux critiques de leur travail, les éleveurs de porcs sont dans une situation comparable. On évoquera plutôt pour eux des situations de vulnérabilité sociale (Castel, 1991) qui rendent compte autant de leur isolement, de leur manque de reconnaissance, que de la précarité de leur travail dans un monde concurrentiel. Mais cette vulnérabilité peut aussi devenir un vecteur de leur réinsertion territoriale. Les critiques exercent en effet une pression sur les éleveurs qui recompose leur identité professionnelle autant qu'elles les conduisent à modifier leurs pratiques (Bonnaud and Nicourt, 2006c). Les inflexions sont limitées cependant, car les éleveurs n'envisagent que des améliorations qui passent par l'adaptation de leur modèle actuel, quand les autres populations prônent un système alternatif. Ainsi, les premiers voient l'intérêt technique de l'élevage sur lisier et les problèmes de travail posés par un système paillé, tandis que